

Dr Rafał Michałowski

Uniwersytet w Białymstoku

ORCID: 0000-0003-3255-4908

e-mail: r.michalowski@uwb.edu.pl

Przetargowa sprzedaż nieruchomości rolnych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami

Tenders for sale of agricultural properties on the basis of the act on real estate management

Streszczenie

Zagadnienie zbywania nieruchomości rolnych w trybie przetargowym na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami napotyka szereg problemów interpretacyjnych. Ich źródłem jest zaniechanie przez prawodawcę wyraźnego wyznaczenia relacji między tą regulacją a przepisami z zakresu kształtowania ustroju rolnego. Problematyka ta nie była dotąd przedmiotem szczegółowej analizy w piśmiennictwie prawniczym. Zbywanie nieruchomości rolnych powinno odbywać się w takim przypadku w trybie przetargu nieograniczonego, z uwzględnieniem modyfikacji uzasadnionych specyfiką ustawowych wymogów w zakresie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wydawanej przez Dyrektora Generalnego KOWR. Brak jest podstaw dla utrzymywania, że w obecnym stanie prawnym niemożliwe jest zbywanie przetargowe nieruchomości rolnych na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami czy też że obligatoryjnym trybem jest w takim przypadku przetarg ograniczony, w którym mogą uczestniczyć wyłącznie rolnicy indywidualni.

Słowa kluczowe: nieruchomość rolna, przetarg nieograniczony, ustrój rolny, Dyrektor Generalny Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, zgoda na nabycie nieruchomości

JEL: K39

Wstęp

Przepisy ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (dalej u.k.u.r.)¹ przewidują szereg ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi, których zakres oddziaływania zdecydowanie wykracza poza sferę czynności z zakresu obrotu pry-

Abstract

The issue of sale of agricultural properties in tender procedures on the basis of legislation regulating the principles of real estate management is associated with a number of interpretation problems. These arise from the fact that the legislator has failed to distinguish clearly between these regulations and the legislation on shaping of the agricultural system. This issue has not been subjected to a thorough analysis in legal texts so far. Sale of agricultural properties should, in such case, take place on the basis of an open tender, with potential modifications justified by the specific nature of statutory requirements with regard to consent to the purchase of agricultural property, issued by the Managing Director of the KOWR (National Support Centre for Agriculture). There is no basis to state that under the current state of law, it is not possible to sell agricultural properties on the basis of the act on real estate management in the course of a tender procedure, or that in such case, a restricted tender procedure must be carried out, allowing only for participation of individual farmers.

Keywords: agricultural property, open tender, agricultural system, Managing Director of the National Support Centre for Agriculture, consent to the purchase of real estate

watnego. Ograniczenia te dotyczą również nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie — zgodnie z art. 1a 1 u.k.u.r. — przepisów tej ustawy nie stosuje się do nieruchomości znajdujących się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP)², jednak w u.k.u.r. nie sformuło-

wano tożsamego wyłączenia w odniesieniu do nieruchomości rolnych niewchodzących w skład ZWRSP, stanowiących własność Skarbu Państwa czy też nieruchomości rolnych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają zakresowi zastosowania norm wyrażonych w przepisach ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.)³.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami regulującej problematykę dysponowania nieruchomościami skarbowymi niewchodzącymi w skład ZWRSP, a także samorządowymi nie ma żadnych szczególnych uregulowań odnoszących się do nieruchomości rolnych jako wyodrębnionej kategorii przedmiotów obrotu własnościowego. Powstaje wobec tego pytanie o określenie relacji między zawartymi w u.g.n. uregulowaniami w zakresie sprzedaży nieruchomości samorządowych bądź skarbowych niewchodzących w skład ZWRSP a instrumentami reglamentującymi obrót nieruchomościami rolnymi z ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Szczególną uwagę należy poświęcić przetargowemu trybowi sprzedaży nieruchomości na podstawie u.g.n. jako zasadniczemu w obrębie jej regulacji. Kwestia ta ma bardzo dużą doniosłość, ponieważ zbycie nieruchomości z pominięciem obligatoryjnej procedury przetargowej albo z naruszeniem przepisów regulujących procedurę w stopniu wpływającym na wynik postępowania prowadzi do nieważności umowy sprzedaży (Szostak, 2006, s. 22; Trzaskowski, 2013, s. 196). W sytuacji braku normatywnej regulacji zbycia nieruchomości rolnych w u.g.n. określenie — na gruncie pozajęzykowych reguł — wykładni dopuszczalnych bezpośrednio przez przepisy prawa dróg postępowania, ewentualnie zakresu swobody właściciela, we wskazaniu procedury zbycia nieruchomości rolnej w treści ogłoszenia przetargu jest kwestią o szczególnie dużej doniosłości.

W doktrynie problematyka sprzedaży rolnych nieruchomości skarbowych i samorządowych na podstawie u.g.n. nie doczekała się, jak dotąd, szczegółowej analizy. W literaturze podnoszono, na tle art. 1a ust. 1 lit a) u.k.u.r., że nieruchomości rolne Skarbu Państwa inne niż znajdujące się w ZWRSP podlegają uregulowaniom u.k.u.r. (Maj, 2016, s. 55; Bieluk, 2019), to samo dotyczy nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego (Czech, 2020, s. 30). Można się spotkać z opinią, że problem ustalenia relacji między uregulowaniami u.g.n. i u.k.u.r. nie jest możliwy do jednoznacznego rozwiązania (Łobos-Kotowska, Stańko, 2020, s. 34). Stanowisko to wiąże się z pewnymi zastrzeżeniami (Popardowski, 2021).

Wynikające z u.k.u.r. ograniczenia w obrocie nieruchomościami rolnymi — odnoszone do czynności prawnych powodujących transfer nieruchomości rolnej — mogą dotyczyć etapu poprzedzającego jej dokonanie, etapu okołotransakcyjnego oraz następującego po przeniesieniu nabytku nieruchomości. Na etapie przedtransakcyjnej „kontroli uprzedniej” (Bender, 2019, s. 16) wymaga się — poza przypadkami, gdy nabywcą jest rolnik indywidualny bądź mamy do czynienia z przypadkiem wskazanym w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. — uzyskania zgody wydawanej przez Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) na nabycie nieruchomości rolnej (art. 2a ust. 4

u.k.u.r.). Na etapie okołotransakcyjnym może się zaktualizować przysługujące KOWR prawo pierwokupu nieruchomości (art. 3 ust. 4 u.k.u.r. — w przypadku nabycia nieruchomości w drodze umowy sprzedaży) albo prawo nabycia nieruchomości (art. 4 ust. 1 u.k.u.r. — w przypadku nabycia własności w drodze zdarzeń innych niż umowa sprzedaży). Po nabyciu własności na nabywcy mogą ciążyć obowiązki przewidziane w art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r. (obowiązek prowadzenia gospodarstwa rolnego, zakaz zbywania i oddawania w posiadanie nieruchomości).

Nabycie nieruchomości rolnej bez zgody wydawanej w formie decyzji administracyjnej przez Dyrektora Generalnego KOWR możliwe jest zasadniczo wówczas, gdy nabywca to rolnik indywidualny, ewentualnie gdy zachodzi któryś z przypadków wskazanych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r.⁴. Jeśli nieruchomość rolną ma nabyć inna osoba niż rolnik indywidualny, ewentualnie inne podmioty w sytuacjach wskazanych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., nabycie może nastąpić, o ile uprzednio zostanie wydana przez Dyrektora Generalnego KOWR zgoda w formie decyzji administracyjnej. Przepisy u.k.u.r. przewidują przy tym pięć przypadków, w których zgoda może zostać wydana. Podstawowy tryb, w którym wydawana jest zgoda na nabycie nieruchomości rolnej, to tryb inicjowany wnioskiem zbywcy nieruchomości. Tryb ten ma zasadnicze, najbardziej uniwersalne znaczenie⁵, ponieważ jest potencjalnie dostępny dla najszerszego grona podmiotów, które miałyby nabyć nieruchomość rolną, w tym osób prawnych. Jak stwierdza się w literaturze, jest to jedyny tryb dostępny dla osób prawnych, które chcą prowadzić działalność rolniczą na nabytym gruncie (Wojciechowski, 2021)⁶. Oprócz tego — w czterech przypadkach — możliwe jest wydanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej również na wniosek jej (przyszłego) nabywcy.

Nie budzą raczej wątpliwości kwestie związane z zastosowaniem regulacji prawa pierwokupu KOWR w razie przetargowej sprzedaży nieruchomości rolnej na podstawie przepisów u.g.n. Regulacja przetargowego zbycia nieruchomości jest realizowana na etapie wcześniejszym niż aktualizacja prawa pierwokupu. Obowiązki związane z realizacją prawa pierwokupu powstają dopiero w związku z zawarciem warunkowej umowy sprzedaży nieruchomości, a więc już po etapie postępowania przetargowego regulowanego przez u.g.n. i przepisy wykonawcze. Nie ma punktów stycznych regulacji u.g.n. dotyczących przetargowej procedury zbywania nieruchomości i u.k.u.r. w zakresie, który mógłby budzić wątpliwości odnośnie do ich relacji. Tym bardziej nie powinny również powodować problemów interpretacyjnych kwestie związane z obowiązkami spoczywającymi na nabywcy nieruchomości rolnej wynikające z art. 2b ust. 1 i 2 u.k.u.r., czyli obowiązkiem prowadzenia gospodarstwa rolnego, w skład którego weszła nabyta nieruchomość, oraz zakazem zbywania oraz oddawania w posiadanie nabytej nieruchomości.

Nie powoduje szczególnie istotnych wątpliwości sytuacja, gdy w drodze przetargu jest sprzedawana nieruchomość rolna, której powierzchnia jest mniejsza niż 1 ha. Zgodnie z art. 1a pkt 3 u.k.u.r. nieruchomości o mniejszej po-

wierzchni niż 0,3 ha nie są w ogóle objęte regulacją u.k.u.r.). Odnosnie zaś do nieruchomości o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 i mniejszej niż 1 ha, zgodnie z art. 2a ust. 3 pkt 1a u.k.u.r. może ją nabyć również osoba niebędąca rolnikiem indywidualnym bez zgody wydawanej przez Dyrektora Generalnego KOWR. W takiej sytuacji nie ma przeszkód do przeprowadzenia przetargu zgodnie ze stosownymi uregulowaniami u.g.n. i rozporządzenia z 14.09.2004 r. Porządek czynności prowadzących do zbycia takiej nieruchomości będzie zgodny z modelem normatywnym przetargu ukształtowanym przez u.g.n. i przepisy wykonawcze. Jednak w razie sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 0,3 ha i mniejszej niż 1 ha — pomimo braku wymogu uzyskania zgody na nabycie — może się zaktualizować prawo pierwokupu KOWR, co nie ma jednak wpływu na samą procedurę sprzedaży nieruchomości w kontekście regulacji u.g.n. W razie aktualizacji prawa pierwokupu przysługującego KOWR należy oczywiście zawrzeć warunkową umowę sprzedaży nieruchomości, a sprzedawca musi zawiadomić KOWR o przysługującym prawie pierwokupu.

W istocie problematyczne jest określenie, jak powinna przebiegać procedura przetargowa prowadząca do zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości rolnej o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, bo w tym przypadku może być konieczne uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości rolnej wydawanej przez Dyrektora Generalnego KOWR. I właśnie umiejscowienie regulacji zgody na nabycie nieruchomości rolnej przysparza najwięcej problemów, jeśli chodzi o ustalenie relacji między unormowaniami przetargowej sprzedaży nieruchomości w u.g.n. a przepisami u.k.u.r.

Zasadnicze cechy przetargowego trybu zbywania nieruchomości rolnych na podstawie u.g.n.

Na wstępie należy odrzucić tezę, iż sprzedaż nieruchomości rolnej na podstawie u.g.n. może nastąpić wyłącznie na rzecz rolników indywidualnych i tym samym obligatoryjnie należałoby organizować przetarg ograniczony, którego uczestnikami byłiby jedynie rolnicy indywidualni. Przede wszystkim status rolnika indywidualnego nie jest obligatoryjną, bezwzględną przesłanką warunkującą według u.k.u.r. w każdych okolicznościach możliwość nabycia nieruchomości rolnej. Wszak osoby nielegitymujące się nim mogą nabyć nieruchomość rolną w przypadkach wskazanych enumeratywnie w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. albo za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. Nie da się dostatecznie przekonująco uargumentować tej tezy, podnosząc, że podmioty inne niż rolnicy indywidualni mogą zasadniczo nabyć nieruchomość rolną dopiero po wyrażeniu zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR. To stwierdzenie może jedynie uzasadniać — jak najbardziej zresztą prawidłowe — rozumowanie, że przed zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości zbywanej w drodze przetargu na podstawie przepisów u.g.n. zgoda taka musi zostać wydana. Nie uzasadnia zaś tezy, że

w przetargach na sprzedaż nieruchomości rolnych mogą uczestniczyć wyłącznie rolnicy indywidualni. Brak jest wystarczających racji celowościowych czy też systemowych do ograniczania kręgu osób dopuszczonych do przetargu, ponieważ taki wniosek nie znajduje potwierdzenia bezpośrednio w konkretnych uregulowaniach u.k.u.r.

Systemowych argumentów świadczących o zasadności ograniczenia kręgu potencjalnych uczestników przetargu na sprzedaż nieruchomości rolnej według u.g.n. nie da się wywodzić, powołując się na konstrukcje prawne zastosowane w obrębie regulacji sprzedaży przez KOWR nieruchomości z ZWRSP. W przypadku nieruchomości o rolnej charakterystyce zasadniczo (zob. art. 29 ust. 2 u.g.n.r.) sprzedaż odbywa się w pierwszej kolejności w drodze przetargu ograniczonego, w którym mogą wziąć udział wskazane przez organizatora kategorie osób z grona enumeratywnie wymienionego w art. 29 ust. 3b u.g.n.r. W praktyce działalności KOWR chodzi o rolników indywidualnych powiększających gospodarstwo rodzinne. Dopiero w dalszej kolejności możliwe jest — stosowanie do art. 29 ust. 2 u.g.n.r. — zorganizowanie przetargu nieograniczonego, w którym mogą uczestniczyć również podmioty niespełniające kryteriów wymaganych od rolnika indywidualnego (Iwaszkiewicz, 2018, s. 180).

Ów model postępowania wynikający z u.g.n.r. nie ma jednak bezpośredniego przełożenia na regulację przetargu w u.g.n. Przede wszystkim trzeba przypomnieć, że do nieruchomości wchodzących w skład ZWRSP, na podstawie wyraźnego wyłączenia z art. 1a pkt 1 lit. a) u.k.u.r., przepisy tej ustawy (tj. u.k.u.r.) nie mają zastosowania. Innymi słowy — uregulowanie u.g.n.r. jest stosowane w warunkach wyłączenia regulacji u.k.u.r. (w tym wymogów w zakresie zgody na nabycie nieruchomości rolnej z art. 2a ust. 4 u.k.u.r.). Jest to istotna właściwość, która, jak się wydaje, nakazuje zachować daleko idącą wstrzeźliwość w wysnuwaniu nawet subsydiarnych wniosków na tle interpretacji uregulowań u.g.n. w zakresie dotyczącym roli statusu rolnika indywidualnego wśród potencjalnych uczestników procedury przetargowej.

Status rolnika indywidualnego nie może być traktowany jako konieczna przesłanka warunkująca możliwość nabycia nieruchomości w formach przewidzianych w u.g.n., w tym również w trybie przetargowym. Wykładni regulacji u.g.n. należy dokonywać, uwzględniając, że nabywanie nieruchomości rolnych przez inne osoby niż rolnicy indywidualni może następować na podstawie art. 2a ust. 3 u.k.u.r. i — przede wszystkim — za zgodą Dyrektora Generalnego KOWR. Powyższa konstatacja nie jest sprzeczna z widoczną w postanowieniach u.k.u.r. tendencją uprzywilejowania rolników indywidualnych wobec innych potencjalnych nabywców nieruchomości. Jednak wniosek o uprzywilejowanym traktowaniu rolników indywidualnych to po prostu ogólne podsumowanie konkretnych rozwiązań zawartych w u.k.u.r. A trudno wśród tych konkretnych rozwiązań wskazać takie, które uzasadniałyby konstatację, że rolnicy indywidualni mogą być jedynymi uczestnikami procedur przetargowych na podstawie u.g.n.

Nieruchomość rolną zasadniczo może nabyć wyłącznie rolnik indywidualny, osoba, która nabywa nieruchomość

rolną w okolicznościach wskazanych w art. 2a ust. 3 u.k.u.r., a w pozostałych przypadkach — nabycie następuje na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek warunkujących wydanie zgody. *Prima facie* może się więc wydawać, że w związku z tak ograniczonymi podmiotowo przypadkami, w których możliwe jest nabycie nieruchomości rolnej, przetarg zorganizowany w celu sprzedaży nieruchomości rolnej musi być *ex definitione* procedurą ograniczoną. Jednak taki wniosek byłby pochopny. W istocie należy dokonać rozróżnienia na klasę podmiotów potencjalnych uczestników postępowania przetargowego i podmiotów, które mogą rzeczywiście nabyć nieruchomość rolną. W odniesieniu do konkretnej osoby taka kwalifikacja nie zawsze musi być w obu aspektach tożsama. Wyprzedzając dalsze rozważania, trzeba jednak wskazać, że w procedurze może wziąć udział każda osoba, która ma zamiar nabyć nieruchomość rolną jako rolnik indywidualny, powołując się na konkretny wyjątek z art. 2a ust. 3 u.k.u.r., czy też na podstawie zgody z art. 2a ust. 4 u.k.u.r. Po zakończeniu procedury przetargowej możliwość zawarcia ważnej umowy sprzedaży przez zwycięzcę będzie weryfikowana czy to — w przypadku rolnika indywidualnego — przez przedłożenie stosownych, potwierdzających to dokumentów notariuszowi przed zawarciem umowy, czy to — w odniesieniu do osób, które mają zamiar nabyć nieruchomość na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR — w postępowaniu w przedmiocie wydania zgody na nabycie nieruchomości wszczętym po zakończeniu przetargu.

Powyższe ustalenie nie jest jednak równoznaczne z postawieniem tezy, że w każdym przypadku ogłoszenia przetargu dotyczącego sprzedaży nieruchomości rolnej na podstawie u.g.n. obligatoryjnie dopuszczane do niego muszą być wszystkie podmioty deklarujące możliwość — zgodnie z u.k.u.r. — nabycia nieruchomości rolnej (na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR albo bez potrzeby uzyskania tej zgody). Nie można z góry wykluczyć, że przy spełnieniu przesłanek wynikających z art. 40 ust. 2a u.g.n. możliwe będzie zorganizowanie przetargu ograniczonego, zawężonego do wynikającego z u.k.u.r. — w uzasadnionych przypadkach — kręgu podmiotów mogących uzyskać status uczestnika takiej procedury.

Przesłanka niemożliwości sprzedaży nieruchomości z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r.

Szczególnie istotną kwestią w kontekście sytuacji uczestników przetargu, którzy potencjalnie zostaną nabywcami nieruchomości na podstawie zgody wydanej na wniosek zbywcy (art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.), jest określenie sposobu rozumienia i wpływu na regulację przetargu w u.g.n. przesłanki określonej w art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r., zgodnie z którą zbywca nieruchomości ma wykazać, że nie było możliwości sprzedaży nieruchomości rolnikowi indywidualnemu. To właśnie ta przesłanka jest źródłem największych wątpliwości przy próbach wkomponowania in-

strumentów prawnych przewidzianych przez u.k.u.r. w regulację u.g.n.

Odnosnie do sposobu rozumienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. jeszcze przed nowelizacją u.k.u.r. z 2019 r.⁷ utrwaliła się praktyka, zgodnie z którą chodzi o wykazanie, że podmioty, które nie wymagają zgody na nabycie nieruchomości, nie wykazują zainteresowania nabyciem nieruchomości za zapłatą ceny oczekiwanej przez właściciela (ustawa nie wskazywała konkretnego sposobu wykazania tego faktu). W wyniku nowelizacji z 2019 r. wprowadzono uregulowanie, zgodnie z którym w celu spełnienia przesłanki niemożności sprzedaży należy opublikować ogłoszenie o zamiarze sprzedaży nieruchomości w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez KOWR (art. 2a ust. 4a i nast. u.k.u.r.). W związku z tym właśnie uregulowaniem może powstać wątpliwość, czy opublikowanie ogłoszenia na portalu prowadzonym przez KOWR jest obligatoryjne w celu stwierdzenia wystąpienia przesłanki niemożności sprzedaży nieruchomości rolnej rolnikowi indywidualnemu, czy też publikacja ogłoszenia zgodnie z postanowieniami art. 2a ust. 4a i nast. u.k.u.r. to tylko jedna z możliwości wykazania spełnienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. — a więc, że dopuszczalne jest również inny sposób uzewnętrznienia woli zbycia nieruchomości rolnikom indywidualnym np. przez publikację ogłoszenia na innych portalach internetowych, na których są umieszczane takie właśnie treści. KOWR prezentuje stanowisko, zgodnie z którym w celu wykazania spełnienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r., ogłoszenie musi być obligatoryjnie opublikowane w systemie teleinformatycznym KOWR⁸. W literaturze sformułowano również pogląd o braku obowiązku publikacji ogłoszenia w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez KOWR; możliwe jest tym samym wykazanie spełnienia owej przesłanki w inny sposób (Maj, 2019, s. 77).

Odnosząc powyższe ustalenia do przetargowego trybu sprzedaży nieruchomości rolnych na podstawie u.g.n., należy wskazać, co następuje. W razie przyjęcia poglądu o nieobligatoryjności publikacji ogłoszenia na portalu KOWR i dopuszczalności wykazania przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) w inny sposób niż publikacja ogłoszenia w systemie teleinformatycznym KOWR, nie trzeba by w żaden szczególny sposób uzasadniać (byłby to raczej niekontrowersyjny wniosek), że przeprowadzenie przetargu nieograniczonego w trybie u.g.n., w którym oferty nie złożył żaden rolnik indywidualny, stanowi o zadośćuczynieniu przesłance z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r.

W przypadku jednak uznania, że dokonanie czynności związanych z publikacją ogłoszenia na portalu prowadzonym przez KOWR zgodnie z przepisami art. 2a ust. 4a i n. u.k.u.r. jest jedyną normatywnie dopuszczalną ścieżką mogącą służyć wykazaniu przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r., wówczas okazałoby się, że w istocie niemożliwe byłoby zbywanie w drodze przetargu na podstawie u.g.n. nieruchomości rolnych osobom, które zamierzają nabyć je na podstawie zgody wydanej na wniosek zbywcy (art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.). Systemowo byłaby to sytuacja niezrozumiała, mając na względzie, że zgoda z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. ma podstawowe znaczenie w obrębie regula-

cji zawartej w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., a mimo to nie mogłaby mieć w ogóle zastosowania w odniesieniu do regulacji przetargu w u.g.n. Nie byłoby z kolei problemu z nabyciem nieruchomości rolnej w innych dających się zastosować w odniesieniu do przetargu na podstawie u.g.n. przypadkach zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Sam zaś model ogłoszeń w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez KOWR jest całkowicie nieadekwatny ze względu na specyfikę regulacji przetargu przy zbywaniu nieruchomości skarbowych i samorządowych. Trzeba też podkreślić, że motywem wprowadzenia regulacji dotyczącej ogłoszeń w systemie teleinformatycznym prowadzonym przez KOWR była chęć zapewnienia rzeczywistego, a nie tylko pozorowanego (co zdarzało się w praktyce) spełnienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) przez zbywców ubiegających się o wydanie zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Cel ten nie może zostać uznany za aktualny wobec Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego. Stąd najbardziej zasadne byłoby przyjęcie, dla potrzeb zastosowania regulacji u.g.n., że wykazanie przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. może nastąpić w inny sposób niż przez publikację ogłoszenia.

Należy w tym miejscu wskazać na ustalenia poczynione w wyroku NSA z 19.10.2019 r., sygn. II OSK 2982/17, gdzie NSA wypowiedział się w kwestii spełnienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. w ramach przetargu nieograniczonego prowadzonego na gruncie uregulowań u.g.n. Z treści uzasadnienia wynika między innymi, że złożenie w toku postępowania oferty z ceną wyższą niż cena wywoławcza przez osobę będącą rolnikiem indywidualnym powoduje automatycznie, że gdy przetarg wygrała inna osoba, w przypadku której wymagana jest zgoda Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej, nie jest automatycznie spełniona przesłanka z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. Jest tak dlatego, że w powyższej sytuacji możliwa byłaby sprzedaż rolnikowi indywidualnemu nieruchomości za cenę nie niższą niż jej wartość rynkowa (zgodnie z art. 67 ust. 2 u.g.n. pkt 1 u.g.n. cena wywoławcza w pierwszym przetargu nie może być niższa niż jej wartość rynkowa). Generalnie ten tok rozumowania trzeba uznać za prawidłowy. Należy nadmienić, że nie zasługuje na akceptację teza, że w przetargu nieograniczonym ze względu na specyfikę tego postępowania „możliwość nabycia” przez rolnika indywidualnego w rozumieniu art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. realizuje się wyłącznie w sytuacji, gdy to rolnik indywidualny zaoferował najwyższą cenę i został zwycięzcą przetargu. Trzeba zwrócić uwagę, że treść art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. uzasadnia tezę, że wolą prawodawcy jest (w tym przypadku, którego dotyczy zgoda z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.) stworzenie sposobności dla rolnika indywidualnego do nabycia nieruchomości za cenę akceptowalną przez zbywcę, ale przed osobami, które chcą nabyć nieruchomość na podstawie zgody wydawanej na wniosek zbywcy. Dla potrzeb procedury przetargowej określenie ceny wywoławczej zgodnie z postanowieniami u.g.n. jest wyznaczeniem przez zbywcę takiej właśnie podstawy akceptowalnej ceny. Stąd w relacji rolnik indywidualny — potencjalny nabywca niebędący rolnikiem indywidualnym, rozpatrywanej w kontek-

ście art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r., złożenie propozycji nabycia w cenie wyższej niż wywoławcza (czy też postąpienia ponad cenę wywoławczą) przez rolnika indywidualnego powinno być traktowane już jako sytuacja, w której możliwe jest nabycie nieruchomości przez rolnika indywidualnego.

Można więc przyjąć, że wykazanie przesłanki niemożności sprzedaży nieruchomości rolnikowi indywidualnemu w toku przetargu zorganizowanego na podstawie u.g.n. nastąpiłoby w sytuacji, gdyby żadna osoba, która wykazała status rolnika indywidualnego, nie złożyła oferty w przetargu (tj. nie złożyłaby oferty w przetargu pisemnym albo nie zgłosiłaby postąpienia w przetargu ustnym).

Trzeba wskazać, że problem ten nie występuje w innych przypadkach przewidzianych w art. 2a ust. 4 u.k.u.r., a potencjalnie mających zastosowanie w odniesieniu do regulacji u.g.n. dotyczących zgody Dyrektora Generalnego KOWR na nabycie nieruchomości rolnej. Jedyne w przypadku określonym w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. jedną z przesłanek wydania decyzji jest wykazanie niemożności jej sprzedaży rolnikowi indywidualnemu. Oznacza to, że w przypadku, gdy zwycięzcą przetargu jest osoba nielegitymująca się statusem rolnika indywidualnego — gdy nabycie ma nastąpić na podstawie zgody wydawanej na wniosek nabywcy — złożenie w toku postępowania oferty przez uczestnika będącego rolnikiem indywidualnym nie ma żadnego wpływu na tok czynności prowadzących do zawarcia umowy sprzedaży między właścicielem a zwycięskim oferentem, ponieważ w perspektywie przesłanek ustawowych warunkujących wydanie zgody na nabycie nieruchomości okoliczność ta jest całkowicie irrelevantna. Innymi słowy, nawet jeśli w postępowaniu przetargowym brali udział rolnicy indywidualni, ale najwyższe postąpienie (ewentualnie najkorzystniejszą ofertę w przetargu pisemnym) złożyła osoba niebędąca rolnikiem indywidualnym i to ona sama wystąpi z wnioskiem o wyrażenie przez Dyrektora Generalnego KOWR zgody na nabycie przez nią nieruchomości, udział rolników indywidualnych w procedurze nie ma żadnego znaczenia, w szczególności nie jest okolicznością potencjalnie niweczącą skutki przeprowadzonego przetargu (na etapie uzyskania zgody na nabycie).

Czynności w ramach procedury przetargowej zbycia nieruchomości rolnej i ich skutki

Ustawodawca nie przewidział regulacji prawnej określającej porządek czynności, które mają być dokonane przed i w toku procedury przetargowej w związku z niejednolitym statusem osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości, wśród których tylko niektóre mogą być rolnikami indywidualnymi. Porządek czynności w zakresie, w jakim prawodawca nie uregulował tych kwestii wprost, można spróbować wyinterpretować, uwzględniając kontekst systemowy i celowościowy regulacji u.k.u.r., u.g.n. oraz przepisów wykonawczych. Należy sobie zdawać sprawę, że kwestią dyskusyjną jest określenie kwestii źródła uregulowania procedury zbycia nieruchomości rolnych w ramach wyznaczonych przez

u.k.u.r. i u.g.n. Czy wszelkie propozycje w tym zakresie rzeczywiście dałoby się uznać jako mające odpowiednie umocowanie bezpośrednio w obowiązujących regulacjach prawnych (tzn. czy rzeczywiście mamy do czynienia z „pewnym” wynikiem zabiegów interpretacyjnych, względnie inferencyjnych dokonywanych na podstawie obowiązujących regulacji u.k.u.r. czy u.g.n.), czy też prowadzone rozważania pozwalają raczej uznać, że właścicielowi nieruchomości przyznano kompetencję do ukształtowania w wyznaczonych ramach swojej pozycji oraz pozycji uczestników postępowania przetargowego w ramach *pactum de procedendo* nawiązywanego w toku procedury zawarcia umowy? Ta druga ewentualność wskazywałaby na to, że stosowna regulacja określająca porządek i skutki czynności podejmowanych w ramach procedury zbycia nieruchomości rolnej powinna być zawarta w ogłoszeniu o przetargu, tak aby można było stwierdzić, że jej moc wiążąca, po zaakceptowaniu przez osoby przystępujące jako uczestnicy do procedury przetargowej, wynika z uregulowania w drodze czynności prawnej⁹.

W modelowym postępowaniu przetargowym należy do niego dopuścić nie tylko rolników indywidualnych, ale też osoby mogące nabyć nieruchomość rolną bez zgody Dyrektora Generalnego KOWR w którymś dającym się zastosować przypadku wskazanym w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. oraz osoby, które będą miały zamiar nabyć nieruchomość na podstawie udzielonej przez Dyrektora Generalnego KOWR zgody na jej nabycie. Przy tym w odniesieniu do tej ostatniej kategorii osób organizator nie ma jakiegokolwiek możliwości weryfikacji, czy spełnione są w konkretnym przypadku przesłanki warunkujące wydanie zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR. W tym zakresie organizator przetargu musi polegać na oświadczeniu podmiotu, który chce wziąć udział w konkretnej procedurze przetargowej, bo badanie przesłanek pozwalających na wydanie zgody pozostaje w sferze kompetencji Dyrektora Generalnego KOWR już w ramach konkretnego postępowania zmierzającego do wydania zgody na nabycie nieruchomości. Wydaje się, że dla potrzeb procedury przetargowej wystarczająca jest deklaracja takiego podmiotu, że sam ma zamiar wystąpić z wnioskiem do Dyrektora Generalnego KOWR. Negatywne konsekwencje związane z nieuzyskaniem zgody będą zasadniczo obciążały tę osobę¹⁰.

W sytuacji, gdy osoba nie zadeklarowałaby, że sama ma wystąpić z wnioskiem do Dyrektora Generalnego KOWR, można by przyjąć, że osoba ta zamierza nabyć nieruchomość na podstawie zgody wydawanej na wniosek właściciela-zbywcy (należałoby tego rodzaju zastrzeżenie poczynić w ogłoszeniu przetargu). Wniosek ten uzasadnia wzmiankowana już podstawowa rola art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. w obrębie regulacji zgody na nabycie nieruchomości. Jednak należy zaakcentować, że czym innym jest deklaracja, że dany podmiot ma zamiar wystąpić z wnioskiem o zgodę na nabycie do Dyrektora Generalnego KOWR, czym innym zaś jest faktyczne spełnienie wymaganych w danym przypadku przesłanek warunkujących wydanie zgodnej z wnioskiem decyzji przez Dyrektora Generalnego KOWR. Innymi słowy, uczestnikiem procedury ze wszystkimi tego skut-

kami dla toku postępowania może zostać osoba, która nie zadośćuczyni później przesłankom warunkującym wydanie decyzji wyrażającej zgodę. To, że dana osoba zostanie zwycięzcą procedury przetargowej, nie zapewnia samo przez się w żadnym razie wydania dotyczącej jej zgody na nabycie nieruchomości rolnej. Czym innym jest bowiem sam status uczestnika procedury przetargowej i ocena skuteczności czynności proceduralnych podejmowanych przez uczestników w jej toku w ramach proceduralnego stosunku przetargowego łączącego uczestników i organizatora, a czym innym uzyskanie zgody na nabycie nieruchomości, co warunkuje powstanie egzekwowalnego obowiązku zawarcia umowy (art. 70² § 3 i art. 70³ § 3 k.c.).

Organizator — w przypadku osób deklarujących status rolnika indywidualnego — musi mieć możliwość weryfikacji spełnienia tej przesłanki, jeszcze zanim zostaną złożone oferty przetargowe. Jest tak z uwagi na ewentualne uczestnictwo podmiotów, które miałyby, w razie wygranej w przetargu, nabyć nieruchomość na podstawie zgody udzielonej na podstawie art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., gdzie obligatoryjnie wykazuje się niemożność zbycia nieruchomości rolnikowi indywidualnemu. Jeśli by uznać, że złożenie postąpienia przez jakiegokolwiek rolnika indywidualnego niweczy możliwość wykazania spełnienia tej przesłanki w postępowaniu prowadzonym przez Dyrektora Generalnego KOWR (w razie gdyby przetarg wygrała osoba, która ma nabyć nieruchomość na podstawie zgody z art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.), musi istnieć mechanizm zapewniający możliwość ustalenia, że oferta w toku postępowania została czy też nie została złożona przez osobę legitymującą się taki statusem. Tym samym organizator musi wiedzieć, kto składa ofertę przetargową (czy jest to rolnik indywidualny, czy osoba chcąca nabyć nieruchomość na podstawie zgody wydawanej na wniosek zbywcy czy nabywcy). W innym przypadku wykazanie zaistnienia przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit a) u.k.u.r. może okazać się niemożliwe i tym samym nie zostanie wydana zgoda na nabycie nieruchomości.

Wykazanie statusu rolnika indywidualnego dla potrzeb postępowania przetargowego prowadzonego w trybie u.g.n. powinno nastąpić za pomocą dokumentów wskazanych w art. 7 ust. 1, 4, 5 oraz 9 u.k.u.r. i w przepisach wykonawczych do u.k.u.r.¹¹

Gdyby osoba deklarująca status rolnika indywidualnego nie wykazała tego należycie (w przetargu ustnym musi to oczywiście nastąpić przed częścią postępowania polegającą na postąpieniach uczestników), powinna być traktowana — dla potrzeb postępowania przetargowego i skutków w zakresie proceduralnego stosunku prawnego łączącego organizatora i uczestników przetargu — jak osoba nieposiadająca tego statusu (domyślnie mająca nabyć nieruchomość na podstawie zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r.). W ramach przetargowego stosunku proceduralnego traktowanie danej osoby jako rolnika indywidualnego powinno zależeć wyłącznie od należytego wykazania owego statusu przez tę osobę dla potrzeb danego postępowania; niewykazanie go przez osobę w rzeczywistości będącą rolnikiem indywidualnym, która mimo to weźmie udział w przetargu powoduje, że w ramach stosunku proceduralnego złożenie

przez nią oferty nie powoduje ujemnych skutków dla uczestników, którzy mają nabyć nieruchomości na podstawie zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r. Gdyby jednak taka osoba została zwycięzcą przetargu, to (oczywiście w razie gdyby — *ex post* — status rolnika indywidualnego była w stanie w rzeczywistości wykazać) trzeba by przyjąć, że przysługuje jej *ex lege* roszczenie o zawarcie umowy, dla której zorganizowano przetarg (następują skutki, o których mowa w art. 70² § 3 k.c. albo art. 70³ § 3 k.c.). Należy zaakcentować dualizm traktowania danej osoby jako rolnika indywidualnego — odrębnie dla potrzeb samej procedury i łączącego jego uczestników stosunku przetargowego (co łączy się bezwzględnie z koniecznością wykazania tego statusu dla potrzeb danego postępowania; niewykazanie go niweczy możliwość traktowania danej osoby jako rolnika indywidualnego w ramach przetargowego stosunku proceduralnego) oraz odrębnie — dla potrzeb złożenia oświadczeń woli składających się na umowę sprzedaży nieruchomości (zob. art. 2a ust. 1 u.k.u.r.).

Jeśli podążać za stanowiskiem przedstawionym w przywołanym już wyroku NSA z 18.10.2019 r., złożenie w toku procedury przetargowej oferty przez osobę, która wykazała status rolnika indywidualnego, ma takie znaczenie, że istniała — w rozumieniu art. 2a ust. 4 pkt 1 lit a) u.k.u.r. — możliwość nabycia nieruchomości przez rolnika indywidualnego. Tym samym nie będzie możliwe zbycie nieruchomości innemu podmiotowi na podstawie zgody, o której mowa w art. 2a ust. 4 pkt 1 u.k.u.r., z uwagi na niezrealizowanie przesłanki niemożliwości sprzedaży nieruchomości rolnikowi indywidualnemu. Praktycznym skutkiem poczynionych wyżej ustaleń dla konkretnego toczącego się przetargu ustnego jest to, że po złożeniu pierwszego postąpienia przez uczestnika będącego rolnikiem indywidualnym kolejne postąpienia składane przez osoby, które ewentualnie nabędą nieruchomość na podstawie zgody Dyrektora Generalnego KOWR wydawanej na wniosek zbywcy, byłyby bezskuteczne w ramach procedury przetargowej. Innymi słowy, postąpienia składane przez takich uczestników po złożeniu pierwszego postąpienia przez uczestnika rolnika indywidualnego, nie powodowałyby skutku w postaci ustania stanu związania wcześniej złożoną ofertą przez innego uczestnika. W przetargu pisemnym oferty złożone przez takie osoby nie wywoływałyby stanu związania, a czynność organizatora polegająca na wyborze takiej oferty nie wywoływałaby skutków związanych z tą czynnością. Złożenie oferty przez rolnika indywidualnego nie ma jednak żadnego znaczenia dla możliwości złożenia i skuteczności ofert składanych przez inne podmioty mające nabyć nieruchomość na podstawie zgody wydawanej na wniosek nabywcy, ewentualnie w którymś ze stosownych w przetargu przypadków z art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Oznacza to, że złożenie oferty w toku procedury przez którąkolwiek z tych osób powoduje — w razie wcześniejszego zgłoszenia postąpienia przez uczestnika rolnika indywidualnego — wygaśnięcie skutku w postaci stanu związania tą ofertą¹².

Gdyby zwycięzcą procedury został rolnik indywidualny, ewentualnie osoba, która nabywa nieruchomość w związku z zaistnieniem przesłanki wynikającej z art. 2a ust. 3 u.k.u.r.,

określenie dalszego toku czynności w związku z zawarciem umowy sprzedaży nie sprawia większego problemu. Wyznaczony jest zgodnie art. 41 ust. 1 u.g.n. termin zawarcia umowy sprzedaży i w tym terminie powinna być ona zawarta. Skutki prawne procedury przetargowej nie różnią się niczym od modelowej konstrukcji wynikającej z przepisów u.g.n. oraz Kodeksu cywilnego. Między zwycięskim oferentem a właścicielem nieruchomości dochodzi do powstania stosunku prawnego obejmującego obowiązek zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego (art. 70² § 3 k.c., art. 70³ § 3 k.c.).

Jeśli zwycięzcą procedury jest osoba, w przypadku której wymagane jest uprzednie uzyskanie zgody na nabycie, w wyniku przetargu nie może dojść do powstania egzekwowalnego roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży, co jest typowe dla procedury przetargowej w przypadku konieczności zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Do jego powstania dojdzie dopiero w razie wydania decyzji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości i po uzyskaniu przez nią waloru ostateczności. Jest to dodatkowa, dyktowana specyfiką regulacji u.k.u.r., znajdująca umocowanie w ustawie przesłanka, od zaistnienia której zależy powstanie owego skutku¹³.

Wzmianki wymaga też określenie istotnej problematyki dotyczącej skutków wadium przetargowego w ramach analizowanej procedury przetargowej. Otóż interpretowany literalnie art. 41 ust. 2 u.g.n. stanowiący o przesłankach zatrzymania wadium przez organizatora przetargu nie uzasadnia wprost stanowiska, zgodnie z którym niewydanie zgody na nabycie nieruchomości może być, przynajmniej w niektórych przypadkach, traktowane jako podstawa zatrzymania wadium wniesionego przez uczestnika. Przepis ten wprost odnosi się do sytuacji, gdy istnieje zaktualizowany obowiązek zawarcia umowy sprzedaży, z czym mamy do czynienia dopiero po wydaniu decyzji przez Dyrektora Generalnego KOWR. Problematiczne może być natomiast uznanie, że zakres zastosowania normy z art. 41 ust. 2 u.g.n. obejmuje również sytuację, w której uczestnik przetargu nie wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji przez Dyrektora Generalnego KOWR (gdy uczestnik z takim wnioskiem miał wystąpić), ewentualnie, gdy Dyrektor Generalny KOWR odmówił wydania zgody (zarówno w sytuacji, gdy z wnioskiem wystąpił zbywca, jak i w sytuacji gdy wystąpił z nim nabywca). W związku z powyższym celowe jest określenie w treści ogłoszenia przetargu konsekwencji związanych z tymi okolicznościami, co wydaje się dopuszczalne w kontekście nieuregulowania owej kwestii wprost przez prawodawcę.

Pozostaje do ustalenia, za jakie zdarzenia może ponosić odpowiedzialność zwycięzca przetargu w związku z niemożliwością zawarcia umowy wskutek nieuzyskania ostatecznej decyzji Dyrektora Generalnego KOWR. Otóż wydaje się, że może on ponosić negatywne konsekwencje (odnośnie do zatrzymania wadium przez organizatora) wówczas, gdy nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie zgody na nabycie w sytuacji, mimo że deklarował, że z takim wnioskiem wystąpi. Pozostaje do rozważania kwestia, kiedy może być uzasadnione zatrzymanie wadium w sytuacji, gdy wystąpił on z ta-

kim wnioskiem, ewentualnie gdy z wnioskiem wystąpił właściciel i nie została wydana decyzja wyrażająca zgodę na nabycie nieruchomości. Otóż możliwe do obrony wydaje się stanowisko, że zasadniczo konsekwencje nieuzyskania decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej z uwagi na niespełnienie przesłanek przewidzianych w konkretnych przypadkach z art. 2a ust. 4 u.k.u.r. obciążają nabywcę nieruchomości — poza przypadkiem wykazania przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit a) u.k.u.r., ponieważ jej spełnienie zależne jest całkowicie od zbywcy.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 u.g.n. organizator powinien wyznaczyć zwycięskiemu oferentowi termin do zawarcia umowy sprzedaży w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wskazanie dnia zawarcia umowy może być problematyczne z uwagi na konieczność uprzedniego wydania zgody przez Dyrektora Generalnego KOWR. Wyznaczając termin, organizator powinien brać pod uwagę wynikające z przepisów prawa terminy wiążące przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Ewentualne nierozstrzygnięcie sprawy decyzją ostateczną w określonym tak terminie w żadnym razie nie jest faktem niweczącym zawarcie umowy sprzedaży. Termin ten stosownie do okoliczności może być zmieniony przez organizatora, w szczególności gdyby postępowanie administracyjne nie zakończyło się w spodziewanym terminie, ewentualnie wydana decyzja nie uzyskała jeszcze waloru ostateczności.

Podsumowanie

Jak wynika z prowadzonych rozważań, istnieje pilna potrzeba określenia przez prawodawcę relacji między uregulowaniami u.k.u.r. oraz u.g.n. w zakresie zbywania (w szczególności

gólności sprzedaży przetargowej) nieruchomości rolnych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego oraz Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym sprzedaż rolnych nieruchomości publicznych w trybie i formach przewidzianych w u.g.n. budzi wiele poważnych wątpliwości interpretacyjnych. Mając na uwadze zarówno możliwe konsekwencje związane z naruszeniem regulacji przetargowego trybu zbywania nieruchomości publicznych, które mogą prowadzić nawet do nieważności umowy sprzedaży, jak i konsekwencje naruszenia regulacji u.k.u.r. wskazane w art. 9 tej ustawy, powyższe wystarczająco uzasadnia postulat ingerencji prawodawcy. Proponowane *de lege lata* środki oparte w dużej mierze na wykładni systemowej i celowościowej — z racji braku zakotwiczenia w interpretowanych literalnie przepisach prawa — nie mogą być uznane za w pełni zadowalające i odpowiadające wymogowi bezpieczeństwa obrotu. Z pewnością należałoby rozważyć dwie możliwe drogi ingerencji prawodawczej. Po pierwsze, można by, idąc za głosami już sformułowanymi w doktrynie (Bieluk, 2019), wyłączyć nieruchomości rolne stanowiące własność Skarbu Państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego z zakresu zastosowania norm rekonstruowanych z u.k.u.r. Rozwiązanie to może być jednak uznane za zbyt radykalne. Z pewnością zaś łatwiej byłoby zaakceptować wyłączenie instrumentów u.k.u.r. stosowanych na etapie przedtransakcyjnym i jednocześnie korektę rozwiązań u.g.n., choćby w ten sposób, aby w pierwszej kolejności podjąć obligatoryjnie próbę zbycia nieruchomości rolnej w trybie przetargu ograniczonego, w którym mogliby brać udział rolnicy indywidualni, a w dalszej kolejności wprowadzić możliwość nabycia nieruchomości rolnej przez innych zainteresowanych nabyciem, jednak bez konieczności wydawania decyzji zezwalającej na nabycie nieruchomości rolnej przez Dyrektora Generalnego KOWR.

Przypisy/Notes

¹ Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1655).

² Dysponowanie nieruchomościami znajdującymi się w ZWRSP odbywa się na podstawie ustawy z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 2243), określanej dalej jako u.g.n.r.

³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1990. W odniesieniu do regulacji trybu przetargowego w ramach u.g.n. istotne znaczenie ma rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.). O sprzedaży przetargowej nieruchomości na podstawie u.g.n. zob. w szczególności Padrak, 2010, s. 4–84; Szostak, 2006, s. 21–41; Szostak, 2008, s. 50–72.

⁴ Art. 2a ust. 3 u.k.u.r. zawiera wyliczenie szeregu przypadków, gdy nieruchomość rolna może być nabyta bez uprzedniej zgody Dyrektora Generalnego KOWR. Najogólniej są to różne przypadki zarówno o charakterze podmiotowym, jak i przedmiotowym. Zdecydowana większość z nich nie będzie miała potencjalnie zastosowania w odniesieniu do określenia statusu uczestników procedury przetargowej według u.g.n. Można jednak w tym kontekście rozważać przykładowo zastosowanie przesłanki z art. 2a ust. 3 pkt 1 lit. d) bądź f) u.k.u.r. Najistotniejsze znaczenie ma wskazany w art. 2a ust. 3 pkt 1a przypadek zbycia nieruchomości o powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, ale ma on charakter przedmiotowy i wymaga odrębnego potraktowania.

⁵ Jest to tryb najczęściej wykorzystywany w praktyce, zgodnie z danymi KOWR niemal dwukrotnie częściej niż wszystkie inne wskazane w art. 2a ust. 4 pkt 2–5 u.k.u.r. razem wzięte (KOWR, 2020, s. 59).

⁶ Poza przypadkiem określonym w art. 2a ust. 4 pkt 4 u.k.u.r., a więc zgodą na nabycie nieruchomości wydaną na wniosek uczelni. Jednak tryb ten nie ma istotnego znaczenia praktycznego. Nie wydaje się, aby w obrębie przetargowego dysponowania nieruchomościami rolnymi na podstawie u.g.n. jakiegokolwiek znaczenie miał zwłaszcza przypadek, o którym mowa w art. 2a ust. 4 pkt 5 u.k.u.r.

⁷ Co nastąpiło w drodze ustawy z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

⁸ Wyrok zapadł w stanie prawnym sprzed nowelizacji u.k.u.r. z 2019 r., gdy wprowadzono uregulowania art. 2a ust. 4a i n. odnoszące się do szczególnego sposobu wykazania przesłanki z art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) u.k.u.r. Dodatkowo zgodnie z ówczesnie obowiązującym art. 2a ust. 4 pkt 1 lit. a) w postępowaniu przed Dyrektorem Generalnym KOWR trzeba było wykazać niemożliwość zbycia nieruchomości nie tylko rolnikom indywidualnym, ale też osobom o których mowa w art. 2a ust. 3 u.k.u.r. Jednak — uwzględniając zmiany stanu prawnego — w zakresie głównej wyrażonej w tym judykacie myśli rozważania NSA mogą zostać potraktowane jako aktualne.

⁹ W literaturze nie budzi raczej wątpliwości, że między organizatorem przetargu a jego uczestnikami nawiązana zostaje więź o charakterze proceduralnym, co ma źródło w oświadczeniu organizatora zawartym w ogłoszeniu przetargu oraz akceptacji ze strony uczestników przejawiających się w złożeniu ofert przetargowych (Szostak, 2006, s. 32). Ten instrumentalny stosunek o charakterze proceduralnym jest wyznaczany przede wszystkim przez imperatywne przez przepisy rozporządzenia z 14.09.2004 r. Są one jednak dookreślone — w pewnym zakresie — przez postanowienia mające źródło w czynności prawnej (*pactum de procedendo*), a nie

przepisach, również w przypadku przetargu obligatoryjnego, jakim jest przetarg według u.g.n. Kształtowanie treści stosunku przetargowego przez postanowienia zawarte w ogłoszeniu wydaje się w szczególności uzasadnione, jeśli postanowienia ogłoszenia mają zapewnić realizację imperatywnych norm przepisów odrębnych (tak jak w tym przypadku u.k.u.r.), w zakresie których brak jest stosownej regulacji w u.g.n.

¹⁰ Deklaracje te powinny być składane zawsze przed etapem postępowania polegającym na składaniu postąpień (w przypadku przetargu ustnego). W przypadku procedury pisemnej wydaje się, że deklaracje takie mogłyby być składane najpóźniej wraz ze złożeniem oferty przetargowej. Kwestię tę należy uregulować w treści ogłoszenia przetargu.

¹¹ Zob. § 6 i 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17.01.2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. poz. 109 ze zm.). Odnosnie do momentu, w którym status ten powinien być weryfikowany przez organizatora, zob. poprzedni przypis.

¹² W ramach przetargu pisemnego z kolei złożenie oferty odpowiadającej kryteriom uczestnictwa w konkretnej procedurze przez osobę, która wykaże swój status rolnika indywidualnego, powoduje bezskuteczność ofert złożonych przez osoby, które miałyby nabyć nieruchomości na podstawie zgody wydawanej na wniosek zbywcy.

¹³ Z wnioskiem o wydanie decyzji wyrażającej zgodę na nabycie nieruchomości należy wystąpić dopiero po wyłonieniu zwycięskiego uczestnika procedury.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Bender, P. (2019). Podstawowe problemy stosowania znowelizowanej ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (cz. I). *Rejent*, (11), 9–66.
- Bieluk, J. (2019). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: C.H.Beck.
- Czech, T. (2020). *Kształtowanie ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Iwaszkiewicz, P. (2018). *Komentarz do art. 29. W: P. Czechowski, (red.), Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- KOWR (2020). *Sprawozdanie z działalności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa w 2019 r.*, Warszawa, <https://www.kowr.gov.pl/analiza/sprawozdania> (20.02.2021).
- Łobos-Kotowska, D., Stańko, M. (2020). *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Maj, K. (2016). Zmiany w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązujące od dnia 30 kwietnia 2016 r. *Krakowski Przegląd Notarialny*, (2), 49–106.
- Maj, K. (2019). Nowelizacja ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego obowiązująca od dnia 26 czerwca 2019 r. *Krakowski Przegląd Notarialny*, (2), 63–92.
- Padrak, R. (2010). *Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- Popardowski, P. (2021). Komentarz do art. 1a. W: K. Osajda, (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Legalis.
- Szostak, R. (2006). Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część I). *Rejent*, (12), 21–41.
- Szostak, R. (2007). Przetargowe sposoby ustalania nabywców nieruchomości publicznych (część II). *Rejent*, (1), 50–72.
- Trzaskowski, R. (2013). *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*. Warszawa: LexisNexis.
- Wojciechowski, P. (2021). Komentarz do art. 2a. W: K. Osajda, (red.), *Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego. Komentarz*. Legalis.

Akty prawne/Legal acts

- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 17.01.2012 r. w sprawie kwalifikacji rolniczych posiadanych przez osoby wykonujące działalność rolniczą (Dz.U. poz. 109 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490 ze zm.).
- Ustawa z 19.10.1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 2243).
- Ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 1990).
- Ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 1655).
- Ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1080).

Dr Rafał Michałowski

Doktor nauk prawnych. Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego i Handlowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Członek Polskiego Stowarzyszenia Prawników Agrarystów. W pracy naukowej koncentruje się na problematyce obrotu nieruchomościami rolnymi.

Dr Rafał Michałowski

Doctor of Law. Assistant professor at the Department of Civil and Commercial Law of the Faculty of Law at the University of Białystok. Member of the Polish Agricultural Law Association. In his scientific work he focuses on issues of trade in agricultural properties.